

# Pemaknaan Proses Menuju Opini WTP: Sebuah Etnometodologi di Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan

Teri<sup>a\*</sup>, Wawan Darmawan<sup>b</sup>

<sup>a</sup>*Universitas Fajar, terry.unifa@gmail.com, Indonesia*

<sup>b</sup>*Universitas Fajar, wawan.fajar@gmail.com, Indonesia*

**Abstract.** Government South Sulawesi Province has obtained WTP opinion for the four consecutive years. This research aimed to interpret the meaning of the auditor's proper without-exception (WTP) opinion from the point of view of the understanding of the writer of the financial statements (BPKD) and the Inspectorate of the Government of South Sulawesi Province. The research samples (informants) were the staff members and echelon officials in the Government of South Sulawesi Province, the echelon officials in the inspectorates of South Sulawesi Province. The research type was qualitative, and the researcher tried to dig the meaning of the WTP opinion which was achieved Maynard's thought, in which Maynard analyzed the conversation. The qualitative data were analyzed in the three steps, namely (1) the data reduction, (2) the data display, and (3) the conclusion drawing/verification. The research result revealed that the WTP opinion achieved by the Government of South Sulawesi was started from the leader's ambition to achieve the WTP opinion while he was in his position. Socially, all the civil achieve the WTP opinion. Psychologically, such a situation had made some of the staff members had showed different behaviors: some as well as the echelon did the work voluntary, but some did it because of the pressure of their superior.

**Keywords:** meaning of opinion, implementation, qualitative, maynard's thought

## Pendahuluan

Penelitian ini berawal dari sebuah iklan ucapan selamat kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan atas opini wajar tanpa pengecualian (WTP) yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) beberapa waktu yang lalu. Ucapan selamat ini menjadi suatu fenomena yang berkembang di pemerintah provinsi di Indonesia. Pemerintah provinsi lain yang juga mendapatkan opini WTP berlomba-lomba memasang iklan ucapan selamat tersebut di berbagai media massa. Fenomena tersebut memberikan gambaran bahwa predikat WTP menjadi hal yang membanggakan dan harus diketahui oleh masyarakat secara luas, bahkan sampai terjadi euphoria yang berlebihan. Bagi masyarakat yang belum mengetahui kriteria pemberian opini, predikat WTP bisa jadi pencitraan positif bahwa roda pemerintahan telah dikelola secara akuntabel.

Wajar saja jika ada pemerintah provinsi yang mendapatkan opini WTP kemudian merayakan bahkan sampai memberikan *reward* kepada jajaran satuan kerja perangkat daerah (SKPD) karena masih banyak pemerintah provinsi yang belum meraih opini WTP dari BPK-RI. Menurut data dari BPK-RI, baru berapa persen saja yang meraih opini WTP.

Menurut data dari BPK-RI (Tabel 1) memberikan pengetahuan kepada kita bahwa masih banyaknya pemerintah provinsi yang belum mendapatkan opini WTP. Pada tahun 2009 hanya 1 provinsi yang meraih opini WTP dari 33 provinsi yang ada di Indonesia. Pada tahun 2010 menjadi 6 provinsi hal ini menandakan mengalami sedikit kenaikan dan pada tahun 2011 baru mencapai 10 provinsi. Hal ini memberikan gambaran masih banyak pemerintah provinsi yang belum mendapatkan opini WTP. Kebanyakan pemerintah provinsi masih berupaya

---

\*Corresponding author. E-mail: terry.unifa@gmail.com

keras untuk meraih opini terbaik dari BPK yakni opini WTP.

Tabel 1  
Opini LKPD Pemerintahan Provinsi di Indonesia

Tahun	WTP	WDP	TW	TMP	Total
2009	1	24	3	5	33
	3%	73%	9%	15%	100%
2010	6	22	0	5	33
	18%	67%	0%	15%	100%
2011	10	19	0	4	33
	30%	58%	0%	12%	100%
2012	17	11	0	5	33
	52%	33%	0%	15%	100%
2013	15	12	0	2	29
	52%	41%	0%	7%	100%

Sumber: BPK LHP LKPD 2014 (www.bpk.go.id)

Begitu juga pemerintah kabupaten yang berjumlah 399 kabupaten masih banyak yang belum mendapatkan opini WTP. Menurut data dari BPK-RI bahwa betapa sedikitnya kabupaten yang mendapatkan opini WTP. Di tahun 2009 baru 7 (tujuh) kabupaten atau baru mencapai 2%, kemudian di tahun 2010 baru 16 (enam belas) kabupaten atau setara dengan 4%, demikian juga di tahun 2011 baru 36 (tiga puluh enam) kabupaten atau setara dengan 9%. Ini semua membuktikan bahwa masih banyak pemerintah kabupaten yang belum profesional mengelola keuangan daerahnya.

Tabel 2  
Opini LKPD Pemerintahan Kabupaten di Indonesia

Tahun	WTP	WDP	TW	TMP	Total
2009	7	240	37	95	379
	2%	63%	10%	25%	100%
2010	16	254	23	103	396
	4%	64%	6%	26%	100%
2011	36	268	6	89	399
	9%	67%	2%	22%	100%
2012	72	256	6	67	401
	18%	64%	1%	17%	100%
2013	102	214	9	14	339
	30%	63%	3%	4%	100%

Sumber: BPK LHP LKPD 2014 (www.bpk.go.id)

Hal senada juga tidak jauh beda dengan pemerintah kota yang masih banyak belum mendapatkan opini WTP. Dari ketiga data tersebut terlihat jelas bahwa pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan pemerintah kota di Indonesia masih sedikit yang mendapatkan opini WTP. Jika kita telusuri lebih dalam lagi tentang kenapa masih banyak yang belum mendapatkan opini WTP? Tentunya kita akan melakukan penelitian lebih dalam akan hal ini. Akan tetapi peneliti ingin menggali usaha-usaha apa saja yang dilakukan sehingga meraih opini WTP dan menggali makna opini WTP yang telah diraih oleh

pemerintah provinsi Sulawesi Selatan selama empat tahun berturut-turut. Jika kita bandingkan pemerintah provinsi Sulawesi Selatan dengan pemerintah provinsi lain di pulau jawa, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan masih sangat kurang sistem pengendalian internalnya (SPI) seperti hasil penelitiannya Rahmanti dan Prastiwi (2011) yang menemukan di beberapa daerah yang masih lemah sistem pengendalian internalnya (SPI). Ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan juga salah satu faktor yang menyebabkan pemerintah daerah mendapatkan opini *disclaimer* (Setiawan, 2012). Independensi dan keahlian audit juga salah satu faktor yang memengaruhi terhadap pertimbangan opini audit (Siregar, 2012). Akan tetapi, pemerintah provinsi Sulawesi Selatan termasuk pemerintahan yang berhasil dalam kelompok sedikit yang telah meraih opini WTP. Dari fakta tersebut berarti ada usaha dan kerja keras seluruh elemen SKPD yang menarik peneliti untuk menggali informasi bagaimana pemerintah provinsi Sulawesi Selatan meraih opini WTP tersebut dan apa yang mereka maknai dari opini WTP? Tujuan Penelitian ini adalah Penelitian ini bertujuan untuk menginterpretasikan makna opini auditor dari sisi pemahaman pembuat laporan keuangan (BPKD) Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan dari sisi pemeriksa laporan keuangan yakni Inspektorat sebagai pemeriksa internal dan BPK-RI wilayah Sulawesi Selatan sebagai pemeriksa eksternal.

### Rumusan Masalah

Opini WTP yang diraih oleh pemerintah provinsi Sulawesi Selatan, empat kali berturut-turut menimbulkan banyak pertanyaan bagi banyak pihak. Seperti halnya penulis yang memunculkan pertanyaan sebagai berikut:

1. Apa saja upaya seluruh SKPD dalam meraih opini WTP berturut-turut selama empat tahun?
2. Bagaimana mereka memaknai opini WTP yang diraih empat tahun berturut-turut?

### Kajian Literatur

#### Standarisasi Opini WTP

BPK-RI dalam memberikan opini WTP memiliki kriteria-kriteria pemberian opini WTP. Hal ini berdasarkan dengan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Keuangan Negara

terdiri dari pertama laporan keuangan tersebut sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP) dalam hal ini sesuai dengan PP 71 tahun 2010 (sebelumnya PP 24 tahun 2005). Kedua adanya kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*). Ketiga adanya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan yang keempat adanya efektivitas sistem pengendalian intern (SPI) yang tercantum dalam PP No. 60 tahun 2008. Dalam penjelasan UU No. 15 tahun 2004 pasal 1 butir 1 juga disebutkan bahwa:

*“Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa yaitu opini wajar tanpa pengecualian (unqualified opinion), opini wajar dengan pengecualian (qualified opinion), opini tidak wajar (adversed opinion), tidak memberikan pendapat (disclaimer of opinion).”*

Sejalan dengan itu, opini auditor merupakan sebuah bentuk pernyataan atas keyakinan dari akuntan publik tentang pengungkapan laporan keuangan yang bebas dari salah saji material. Selain itu, opini dari auditor juga akan digunakan sebagai bahan pertimbangan investor saat akan mengambil keputusan (Tuanakotta, 2010). Hal ini juga diungkapkan oleh Arens *et al.* (2010) yang menyatakan bahwa pengguna laporan keuangan sangat bergantung pada opini yang diberikan oleh auditor. Dari penjelasan di atas, terungkap bahwa opini adalah sesuatu yang sangat penting dan auditor sebagai pemeriksa laporan keuangan diharapkan bertindak secara profesional untuk memberikan opini sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP).

Beberapa peneliti menemukan bahwa opini audit yang paling umum dalam praktik audit adalah wajar tanpa pengecualian (Arens & Loebbecke, 1999; Bamber & Stratton, 1997; Fleak & Wilson, 1994; Loudder, *et al.*, 1992; Melumad & Ziv, 1997). Menurut mereka, perubahan model laporan audit perlu diadakan untuk investasi misalnya, investor membutuhkan informasi lebih mengenai risiko yang dihadapi oleh auditor dalam melakukan audit dan *judgement* serta estimasi manajemen apa yang dipakai dalam laporan keuangannya (Gray, *et al.*, 2011).

Oleh karena itu, auditor independen sebagai profesi harus mampu memberikan keyakinan atas kewajaran laporan keuangan. Mautz dan Sharaf (1993) mengemukakan lima konsep utama dalam pengauditan yakni bukti (*evidence*), *due audit care*, pernyataan yang jujur (*fair presentation*), independensi dan kode etik (*ethical conduct*). Masing-

masing konsep ini menempati posisi yang penting dalam pengauditan. Ketiadaan salah satu konsep tersebut dapat melemahkan kualitas audit yang dihasilkan (Tandirerung, 2006). Sikap independen inilah yang membuat hasil kerja auditor yaitu opini atas laporan keuangan memiliki nilai kepercayaan bagi masyarakat. Hal senada juga diutarakan oleh Falk *et al.* (1999) bahwa *“independence is the cornerstone of the audit profession and an essential ingredient of users’ confidence in financial statements”*. Untuk memenuhi independensi dan kualitas audit maka auditor independen harus bertanggung jawab terhadap opini audit yang dikeluarkannya karena akan memengaruhi keputusan-keputusan pihak-pihak yang berkepentingan atas laporan keuangan yang diaudit. Melihat hal tersebut sebaiknya sebelum opini audit wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*) diberikan atas laporan keuangan, auditor semestinya memastikan terlebih dahulu mengenai kesehatan laporan keuangan. Apabila terdapat masalah atas ketidakpastian dalam laporan keuangan, auditor diisyaratkan untuk dapat mengungkapkan masalah atas ketidakpastian yang tertuang dalam paragraf penjelasan setelah paragraf pernyataan opini audit. Dengan demikian, pengguna dapat memberikan perhatian dan analisis yang mendalam terhadap hal-hal yang dijelaskan yang menyertai opini audit tersebut.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) selaku pemeriksa laporan keuangan sektor publik dituntut supaya bertindak secara profesional karena memiliki tanggungjawab yang sangat besar, hal ini sesuai dengan pemikiran Mautz & Syaraf (1993) yang menggambarkan bahwa:

*Ketika seseorang mengklaim dirinya sebagai seorang profesi, maka melekatlah sebuah tanggung jawab di luar dirinya sendiri. Dia berkewajiban untuk memahami idealisme dan fungsi profesinya, dia memiliki kewajiban untuk mempertimbangkan kemungkinan akibat tindakan yang ditunjukkannya, dia berkewajiban untuk menghindari diri dari aktivitas yang dapat mengurangi kelangsungan hidup yang sehat bagi profesinya.*

Akhir dari pemeriksaan oleh auditor adalah pemberian opini. Masih banyak pemerintah provinsi yang belum mendapatkan opini WTP. Mereka masih berupaya keras untuk meraihnya. Ada berbagai upaya untuk meraihnya, mulai dari memperbaiki sistem akuntansinya (SIA), sumber daya manusianya (SDM), sampai pada peraturan gubernur (pergub) yang *mencover* kegiatan SKPD. Walaupun pada akhirnya ketika pemerintah provinsi itu meraih opini WTP akan

tetapi masih saja belum dikatakan belum akuntabel oleh berbagai pihak yang mengamati dan mengawasi pemerintahannya.

Pembahasan mengenai opini sudah banyak diteliti oleh para akademisi, baik itu akademisi luar negeri maupun para akademisi dalam negeri. Kebanyakan mereka meneliti opini dari sisi persepsi pengguna laporan keuangan atas opini audit (lihat Ermawan, 2001; Vivin *et al.*, 2013; Glen, 2011) mereka menemukan adanya perbedaan persepsi antara auditor sebagai pemeriksa laporan keuangan dengan *stakeholder* (masyarakat). Pengertian persepsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tanggapan (penerimaan) langsung dari sesuatu atau merupakan proses seseorang mengetahui beberapa hal yang dialami oleh setiap orang dalam memahami setiap informasi tentang lingkungan melalui panca indera. Persepsi dapat diartikan sebagai proses kognitif yang dialami oleh setiap orang dalam memahami setiap informasi tentang lingkungannya melalui panca inderanya (melihat, mendengar, mencium, menyentuh dan merasakan).

Selanjutnya, menurut Walgito (1997) agar individu dapat menyadari dan dapat membuat persepsi, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, yakni pertama adanya obyek yang dipersepsikan (fisik), kedua alat indera/reseptor yakni alat untuk menerima stimulus (fisiologis), dan ketiga adanya perhatian yang merupakan langkah pertama dalam mengadakan persepsi (psikologis). Melihat beberapa pengertian di atas, maka dapat dikatakan bahwa persepsi berkaitan erat dengan pemaknaan yang dilakukan oleh seorang individu. Dalam hal ini, makna berhubungan dengan bagaimana individu menilai sesuatu melalui apa yang mereka persepsikan. Oleh karena itu, maka penelitian ini ingin mengungkap makna yang dipahami oleh pembuat laporan keuangan (BPKD Provinsi Sulawesi Selatan) dan juga makna yang dipahami oleh pemeriksa laporan keuangan internal (inspektorat) dan pemeriksa laporan keuangan eksternal (BPK-RI wilayah Sulawesi Selatan) mengenai opini WTP yang selama ini digunakan sebagai pencitraan yang baik oleh suatu organisasi pemerintah.

Masing-masing individu tentunya memiliki persepsi yang berbeda dalam menangkap suatu makna. Makna dapat dibentuk oleh nalar manusia sebagai aktor yang melakukan interaksi. Interaksi menurut West *et al.* (1993) dapat dilakukan melalui percakapan dengan orang lain, kita lebih dapat memahami diri kita sendiri dan juga pengertian yang lebih baik akan pesan-pesan yang kita kirim ke orang lain yang menerimanya.

Pengkajian mengenai makna opini WTP pada suatu organisasi pemerintah yang didasarkan melalui persepsi masyarakat memerlukan pemahaman mendalam terhadap interpretasi dari masyarakat itu sendiri. Hal inilah yang melatarbelakangi peneliti untuk menggunakan paradigma nonpositivistis dalam mengkaji persepsi pegawai BPKD dan pegawai Inspektorat serta pegawai BPK-RI wilayah Sulawesi Selatan terhadap makna opini WTP yang disandang oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Capra (2000) mendefinisikan paradigma sebagai konstelasi konsep, nilai-nilai persepsi, dan praktik yang dialami bersama oleh masyarakat, yang membentuk visi khusus tentang realitas sebagai dasar tentang cara mengorganisasikan dirinya. Penelitian ini menggunakan perspektif etnometodologi yang di kenalkan oleh pendirinya yakni Garfinkel. Esensi dari etnometodologi adalah kumpulan pengetahuan berdasarkan akal sehat dan rangkaian prosedur dan pertimbangan (metode) yang dengannya masyarakat biasa dapat memahami, mencari tahu, dan bertindak berdasarkan situasi di mana mereka menemukan dirinya (Heritage, 1984).

## Metode Penelitian

### *Desain Penelitian*

Penelitian ini menggali informasi usaha-usaha pemerintah provinsi dalam hal meraih opini WTP dan menggali makna opini auditor dari pegawai dan pejabat eselon di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Unit analisisnya adalah pegawai badan pengelola keuangan daerah (BPKD), pegawai dan eselon inspektorat wilayah dan BPK-RI wilayah Sulawesi Selatan yakni mengetahui usaha dan menggali makna opini dari pegawai dan pejabat eselon pada BPKD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

### *Metode Pengumpulan Data*

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian karena tujuan utama penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka penelitian tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan (Sugiyono, 2008). Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data wawancara dan dokumen. Menurut Moleong (2014), sumber data utama penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan

tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Menurutny, pencatatan sumber data utama sangat diperlukan baik melalui wawancara atau pengamatan dari hasil gabungan kegiatan melihat, mendengar dan bertanya. Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara mendalam kepada semua informan.

#### *Teknik Analisis Data*

Menurut Sugiyono (2008), analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah difahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Analisis data merupakan langkah terakhir penelitian sebelum melakukan penarikan suatu kesimpulan.

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (*triangulasi*), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. Peneliti menggunakan tiga langkah dalam proses analisis data kualitatif sebagaimana yang disebutkan Miles and Huberman (1992), yaitu (1) Reduksi data (*data reduction*); (2) Penyajian data (*data display*); dan (3) Penarikan kesimpulan/verifikasi (*conclusion drawing/verification*). Ketiga cara analisis ini didapatkan dengan Muhadjir (2000), bahwa analisis data sebagai upaya mencari dan menata secara sistematis catatan hasil observasi, wawancara, dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain. Selanjutnya, analisis data dilakukan dalam tiga langkah sebagaimana berikut ini. Pertama, peneliti melakukan reduksi data (*data reduction*). Proses ini dilakukan dengan melakukan penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan tertulis di lapangan (*fieldnotes*) yang dilakukan. Proses ini berlangsung baik pada saat peneliti masih di lapangan maupun pada saat sudah meninggalkan lapangan. Kedua, penyajian data (*data display*), yaitu merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Pada fase ini peneliti dapat memanfaatkan bantuan teori, khususnya untuk menyusun kerangka domain

(atau tema). Ketiga, penarikan kesimpulan/verifikasi (*conclusion drawing/verification*) dan refleksi. Pada proses ini peneliti melakukan interpretasi terhadap makna dari berbagai bahan empirik yang telah dikumpulkan dan dikategorisasikan secara tematik sebagaimana telah dilakukan dalam proses sebelumnya. Sedangkan proses verifikasi dilakukan secara dinamis dalam berbagai situasi praktis di lapangan dan di luar lapangan, bagaimanapun ini dilakukan untuk memastikan kesesuaian data dan sekaligus menjaga kredibilitas informan. Sementara itu proses refleksi dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang benar dan utuh atas sebuah fenomena dalam realitas sosial. Untuk ini sintesa antara temuan empiris dengan ungkapan-ungkapan konsepsional-teoritis dilakukan.

#### **Hasil dan Pembahasan**

##### *Menelusuri Makna Opini: Manusia bertindak atas ‘sesuatu’*

Peneliti menggali makna opini auditor dari sudut pandang pemeriksa laporan keuangan dalam hal ini inspektorat sebagai pemeriksa internal. Diawali dengan pemikiran Maynard yang pertamakali meneliti hasil dari analisa percakapan yang dilakukan oleh satu atau dua orang. Kemudian dari hasil analisa tersebut dapatlah makna yang terkandung dari percakapan tersebut.

Dalam hal ini opini terbaik yang didapat oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan selama empat tahun berturut-turut yang dimaknai oleh inspektorat. Wawancara pertama peneliti lakukan dengan salah seorang eselon tiga yakni ibu Paulina yang akrab disapa bu Ana. Ketika ibu Ana diminta komentarnya makna opini terbaik yang diraih pemerintah provinsi Sulawesi selatan selama empat tahun berturut-turut, beliau mengatakan bahwa:

*Opini terbaik dari BPK-RI adalah opini WTP. Opini tersebut menjadi simbol kebanggaan bagi seluruh SKPD dan masyarakat Sulawesi Selatan tanpa terkecuali. Kita semua tahu bahwa opini terbaik tersebut melalui proses yang sangat panjang sampai menuju kebanggaan dan sebagai puncak keberhasilan pemerintah provinsi Sulawesi Selatan. Semua itu dampak dari sinerginya 68 SKPD yang ada, kemudian ditambah dengan kepatuhannya terhadap peraturan pemerintah yang mengatur*

*tentang tata cara pencatatan dan pelaporan keuangan daerah.*

Seluruh SKPD berkerja keras, bersinergi dan selalu berkomunikasi menjadi pilar lahirnya opini WTP. Ini merupakan cerminan sikap spontanitas dari satu-satunya pegawai dalam hal meningkatkan kinerjanya sehingga bisa meraih opini terbaik. Keberhasilan tidak akan tercapai apabila kita tidak berusaha keras untuk mencapainya. Keberhasilan tidak begitu saja diberikan oleh orang lain akan tetapi keberhasilan yang diraih merupakan cucuran keringat, pengorbanan serta loyalitas yang tinggi. Selanjutnya, peneliti menguraikan juga pemikiran *Foucoul* yang juga ada kaitannya dengan pengetahuan dan kekuasaan yang diemban oleh pemimpin Sulawesi Selatan.

*Refleksi Kekuasaan Komandan: Sumbangsih Foucoul tentang Pengetahuan dan Kekuasaan*

Berbicara kekuasaan yang sekarang ini ditampuk oleh komandan sebagai pemimpin di provinsi Sulawesi Selatan, peneliti teringat dengan satu teori dari seorang filosof modern yang berasal dari perancis yang bernama Michael Foucoul. Teorinya berbunyi “*knowledge is the power*”. Jika kita artikan secara pemahaman orang biasa yakni pengetahuan adalah sebuah kekuatan. Siapa yang mempunyai pengetahuan yang lebih dibanding orang lain maka dialah yang mempunyai kekuasaan atas orang lain. Kekuasaan secara tradisional dipahami sebagai kemampuan untuk memengaruhi orang atau pihak lain agar dapat mengikuti kehendak dari pemilik kekuasaan.

Komandan sebagai orang yang diberikan mandat untuk menjalankan roda pemerintahan, memengaruhi bawahannya untuk mencapai opini terbaik dari BPK-RI. Hal ini yang menjadi dasar tindakan bagi seluruh jajaran SKPD di lingkup pemerintah Sulawesi Selatan. Bahkan jika ada salah satu SKPD yang berbuat kesalahan dalam arti gara-gara satu SKPD kemudian pemerintah Sulawesi Selatan tidak mendapatkan opini terbaik, maka SKPD tersebut akan mendapat teguran keras dari sang komandan. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh beberapa pegawai BPKD, seperti yang diucapkan oleh pak Agus:

*Jika saja ada salah satu SKPD yang menjadi penyebab gagalnya mendapatkan opini terbaik dari BPK-RI. Maka pejabat eselon dua (kepala badan) akan dipanggil secara khusus oleh komandan kemudian akan diberikan pengarahan khusus. Komandan akan menginvestigasi kepada SKPD tersebut. Kemudian eselon dua akan memberi*

*pengarahan kepada bawahannya untuk memperbaiki kinerjanya.*

Dipanggil secara khusus kemudian diberikan arahan oleh komandan merupakan salah satu cara seorang pemimpin terus mengarahkan anak buahnya untuk mencapai tujuan yakni mendapatkan opini WTP. Hal yang seperti itu tercermin dalam sikap yang dikemukakan.

*Makna Tidak Inherent: Menyelami Pengalaman Perasaan Eselon BPKD*

Tanggal 5 Juni 2015, saya mewawancarai salah seorang eselon empat yakni kepala sub bagian pembukuan dan verifikasi yang kebetulan sekali, beliau sudah lama berkecimpung di BPKD Sulawesi Selatan. Nama pejabat eselon empat tersebut adalah ibu Hj. Sua ‘da dipanggil dengan nama tenarnya Hj. Oda. Berikut pengalaman yang beliau ceritakan kepada saya:

*Pengalaman saya (Hj Oda) menggeluti bagian keuangan sudah banyak makan asam dan garam. Sudah banyak pengalaman manis dan pahit yang dirasakan. Misalnya saja, pada periode kepemimpinan sebelum komandan, kami di BPKD jarang sekali merasakan diklat (pendidikan dan pelatihan). Setiap ada diklat mesti orang yang itu-itu terus yang mengikuti. Kami jarang sekali mendapatkan kesempatan untuk mengikuti diklat. Sehingga dampaknya ke masalah kinerja pengelolaan keuangan menjadi suatu masalah yang besar. Ditambah lagi dengan SDM (sumber daya manusia) yang ada di BPKD hanya beberapa orang saja yang dasarnya Sarjana Ekonomi jurusan akuntansi. Pada waktu itu masih banyak yang dasarnya masih SMA/SMK.*

Dari pengalaman Hj. Oda, saya bisa mengambil kesimpulan bahwa opini yang didapat pada rezim sebelum komandan yakni *disclaimer*. Memang imbas dari pengelola keuangan itu sendiri, mulai dari SDM-nya, sistemnya, *update* ilmunya yang hanya pegawai tertentu yang boleh merasakan bahkan sampai masalah regulasi yang tidak *cover* masalah pengelolaan keuangan daerah. Dari kedua pernyataan diatas merupakan salah satu bukti bahwa diri “*Me*” merupakan cerminan tindakan seseorang atas menanggapi pada suatu hal.

Penelitian ini memperlihatkan bahwa pemimpin Sulawesi Selatan (gubernur) menggunakan kekuasaannya tidak hanya menaklukkan, melainkan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat di

bumi Celebes. Hal ini dibuktikan dengan pemberian insentif yang cukup besar bagi seluruh jajaran di lingkup SKPD dan bagi seluruh masyarakat Sulawesi Selatan merasakan pendidikan gratis dan kesehatan gratis yang menjadi hal yang sangat vital bagi sendi-sendi kehidupan. Soekanto (2001), mengatakan bahwa kekuasaan juga dapat diartikan sebagai daya pikat dan pengaruh (kemampuan) yang dimiliki seseorang atau lembaga untuk memaksakan kehendaknya pada yang lain. Kekuasaan yang kita pahami selama ini bertumpu pada otoriter dan hanya mementingkan golongannya sendiri. Akan tetapi, apa yang peneliti dapatkan di tempat penelitian adalah berbanding terbalik. Kekuasaan yang dimiliki oleh Gubernur Sulawesi Selatan cukup baik dijalankan. Terbukti dengan terciptanya kesejahteraan di lingkup pegawai pemerintah provinsi bahkan sampai ke masyarakat luas.

Makna dimodifikasi kemudian diinterpretasikan kembali karena makna itu bisa berubah-ubah seiring berjalannya waktu dan pola pikir individu tersebut dalam bagaimana memaknai opini auditor tersebut. Seperti yang diucapkan oleh pak Agus salah satu staf BPKD yang mengatakan bahwa:

*Makna dari opini WTP yang diraih Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan empat kali berturut-turut adalah suatu kebanggaan bagi kami semua. Bukan hanya kami yang bangga, masyarakat Sulawesi selatan juga harus bangga akan prestasi tersebut. Akan tetapi kalo saya dalam lagi makna "bangga" tersebut. Bagi saya hal bangga hanya sebatas bangga yang dirasakan lebih oleh pemimpin-pemimpin kita saja. Pasalnya kami yang diposisi staf, ya tetap staf, dan tidak ada penghargaan atau piagam ataupun naik jabatan.*

Dari pernyataan di atas, peneliti menangkap bahwa makna dimodifikasi oleh individu seiring berjalannya waktu dan pengaruh berinteraksi dengan orang lain yang membuat pak Agus mengeluarkan pendapat selanjutnya tentang makna opini auditor. Apa yang pak Agus ungkapkan tercermin pada sedikit rasa bangga yang dirasakan oleh pak Agus sebagai salah satu staf di BPKD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Menanggapi kemudian merespon suatu hal merupakan proses dari modifikasi makna yang berangsur berubah seiring berjalannya waktu dan kondisi yang terjadi. Apa yang pak Agus ucapkan itulah realitas yang terjadi. Perasaan yang dialami pak Agus menggambarkan cerminan kehidupan rasa "bangga" yang hanya dinikmati oleh segelintir orang saja.

Pandangan hidup suatu komunitas masyarakat sangat mempengaruhi tingkah laku individu yang hidup dalam lingkungan masyarakat tersebut, sehingga apabila seseorang ingin bergaul dan bertahan hidup (*survive*) dalam kelompok masyarakat tertentu, maka ia harus dapat mengetahui dan mengenal kebiasaan (adat), pandangan (prinsip) hidup dan aturan-aturan (norma) yang berlaku dalam masyarakat itu yang biasa kita kenal dengan kearifan lokal (*local wisdom*). Kearifan lokal yang ada di masyarakat yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh setiap individu dalam masyarakat tersebut. Syarifuddin (2009), mendefinisikan tentang kearifan lokal yakni:

*Kearifan lokal atau sering disebut local wisdom dapat dipahami sebagai usaha manusia dengan menggunakan akal budinya (kognisi) untuk bertindak dan bersikap terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi dalam ruang tertentu. Pengertian diatas, disusun secara etimologi, dimana local wisdom dipahami sebagai kemampuan seseorang menggunakan akal pikirannya dalam bertindak atau bersikap sebagai hasil penilaian terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi. Sebagai istilah, wisdom sering diartikan sebagai "kearifan/kebijaksanaan."*

Ada ungkapan suku Makassar yang berbunyi "*punna tena siriknu, paccenu seng pakania*" (kalau tidak ada *siri*'-mu *pacce*-lah yang kau pegang teguh) (Limpo, 1995). Ungkapan ini menggambarkan bahwa antara *siri*' dan *pacce* selalu seiring sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Apabila *siri*' dan *pacce* sebagai pandangan hidup tidak dimiliki oleh seseorang, maka akan dapat berakibat orang tersebut bertingkah laku melebihi binatang (tidak punya malu/*siri*') karena tidak memiliki unsur kepedulian sosial dan hanya mau menang sendiri (tidak merasakan sedih/*pacce*).

Falsafah *siri*' dipergunakan oleh suku Makassar untuk membela kehormatan terhadap orang-orang yang mau menghina atau merendahkan harga dirinya, keluarganya maupun kerabatnya, sedangkan falsafah *pacce* dipakai untuk membantu sesama anggota masyarakat yang berada dalam kesusahan atau mengalami penderitaan. Adapun pengertian *pacce* secara harfiah, yaitu *pacce* berarti perasaan pedis, perih atau pedih (Limpo, 1995).

Simbol kebanggaan yang dinyatakan oleh seluruh staf dan pimpinan BPKD merupakan temuan peneliti. Simbol kebanggaan tersebut dilukiskan pada penghargaan yang didapat oleh Bapak Gubernur Sulawesi Selatan yang secara khusus dipanggil oleh pemerintah pusat dalam hal ini adalah Presiden

Republik Indonesia bapak Susilo Bambang Yudhoyono. Adapun nama penghargaan tersebut adalah “*PARASAMIYA PURNA KARYA NUGRAHA*”. Penghargaan yang hanya dikhususkan bagi pemerintah daerah yang telah berhasil dan sukses menjalankan pemerintahannya dengan baik, tiga tahun berurut-turut yang tercatat dalam LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) di mana opini WTP yang diraih empat kali berturut-turut juga merupakan salah satu kriteria pemerintah pusat memberikan penghargaan tersebut.

Kebanggaan tersebut sangat erat kaitannya dengan budaya “*siri na pacce*”. Seperti yang diungkapkan oleh ibu surya Ningsih bahwa:

*Simbol kebanggaan tersebut sangat dekat hubungannya dengan falsafah budaya Makassar “siri na pacce”. Seperti kata “sirri”, kita sirri kalo sudah berkerja keras sekuat tenaga untuk membuat laporan keuangan yang akuntabel kemudian tidak mendapatkan opini terbaik. Dan kata “pacce” juga dimaknai hampir sama dengan “sirri”, “pacce” dirasa kalo sudah beberapa tahun mendapatkan opini WTP terus turun menjadi opini WDP misalnya”. Budaya ‘siri na pacce’ itu sudah mendarah daging bagi setiap staf dan pimpinan BPKD. Apalagi mayoritas kami ini asli orang Sulawesi Selatan. Sudah sepantasnya kami merasa ‘sirri’ jika kami sudah berupaya keras menyusun laporan keuangan, bahkan sampai lembur di kantor kemudian tidak mendapatkan opini terbaik yakni opini WTP. Rasa ‘pacce’ jika kami mendapatkan opini selain opini WTP.*

Dari informasi di atas budaya “*siri na pacce*” merupakan cerminan dari “*Me*”, dimana sikap menanggapi suatu budaya yang berlaku di suatu daerah. Blumer memandang bahwa sikap menjunjung budaya merupakan hasil interaksi simbolik. Dari penjelasan di atas, saya menangkap bahwa budaya *siri na pacce* memang sudah seharusnya dijunjung tinggi oleh setiap individu staf dan pimpinan seluruh SKPD yang ada. Terlebih lagi mayoritas mereka adalah putera dan puteri terbaik Sulawesi Selatan yang menduduki jabatan di setiap SKPD. Mengapa peneliti mengatakan putera dan puteri terbaik, pasalnya untuk menduduki posisi staf di semua SKPD itu melalui proses seleksi yang panjang, sehingga yang dijamin sudah barang tentu putera dan puteri terbaik.

Penggalan makna opini yang berkaitan dengan budaya “*siri na pace*” dari sudut pemeriksa laporan keuangan dalam hal ini adalah pemeriksa internal yakni Inspektorat provinsi Sulawesi Selatan. Mayoritas staf dan pimpinan adalah orang asli

kelahiran Sulawesi Selatan. Ketika informan yang bernama pak Amir ditanya, apa kaitannya opini WTP dari auditor dengan budaya *siri na pacce*, beliau menjawab:

*Budaya siri na pacce sangat erat dengan opini auditor. Alasannya siri itu adalah rasa malu. Kita merasa malu jika tidak mendapatkan opini WTP. Coba ade (peneliti) lihat di BPKD, disana SDM nya sudah mumpuni, teknologi pencatatan akuntansi yang mendukung, system absensi yang canggih, pergub (peraturan gubernur) yang mendukung kinerja, insentif yang lumayan tinggi dan lain sebagainya. Itu semua adalah upaya pemimpinn kita dalam mengelola keuangan daerah dengan budaya siri na pacce. Contoh sirri ki kalo terlambat dating, sirri ki kalo lihat teman sibuk bekerja, sirri ki kalo tidak berprestasi dan sirri yang lain. Kata sirri yang ada di slogan 5M yang dipasang disetiap sudut ruangan kantor gubernur.*

Rasa sirri yang dimiliki seluruh staf membawa “angin segar”, karena perubahan yang dirasakan seperti meningkatkan kinerja, waktu tepat waktu merupakan salah satu dari sifat sirri. Blumer memandang ini sebagai cerminan dari “*T*”, di mana sikap spontanitas yang ditunjukkan menjadi pilar kinerjanya. Sifat sirri merupakan proses pencarian jati diri seseorang yang menginginkan “diri” menjadi lebih baik lagi. Dengan sirri menjadi falsafah hidup mengarahkan seseorang untuk bertindak lurus dan berpikir lurus.

## Simpulan dan Saran

Studi ini telah menguraikan bukti empiris tentang makna opini auditor dari sudut pembuat laporan keuangan dan dari sudut pemeriksa laporan keuangan. Studi ini pula telah menginterpretasikan dan mendalami makna lewat interaksi sosial yakni percakapan antara pemimpin dan pembuat laporan keuangan (BPKD). Peneliti menemukan bahwa opini WTP yang diraih ternyata berawal dari ambisi atau komitmen pemimpin yang berkeinginan keras meraih opini WTP selama beliau menjabat menjadi gubernur. Secara sosial, ambisi atau komitmen gubernur ini menjadikan seluruh pegawai di lingkungan pemerintah provinsi bekerja keras dan sebaik mungkin menyelesaikannya laporan keuangannya sesuai dengan SAP. Hal demikian dilakukan karena jika ada pegawai atau SKPD yang melakukan kesalahan dalam pembuatan laporan keuangan dan



bisa mengakibatkan gagalnya pencapaian opini WTP, maka pegawai tersebut atau SKPD tersebut akan diberi sanksi (*punishment*) oleh sang pemimpin. Hal ini secara psikologis bisa membuat perilaku pegawai ada yang bekerja secara sukarela (*volunteer*) dan ada juga yang karena terpaksa akibat tekanan dari atasan. Bekerja secara sukarela (*volunteer*) maksudnya karena memang sudah menjadi kewajibannya diposisi tersebut. Bekerja secara terpaksa karena adanya tekanan maksudnya pegawai merasa dikejar-kejar oleh *punishment* yang selalu menghantui pikirannya. Sehingga tidak jarang pula ada pegawai yang tidak merasa bangga ketika pemerintah provinsi meraih opini WTP. Selanjutnya, peneliti menyarankan kepada peneliti berikutnya untuk meneliti lebih dalam tentang apa yang melatarbelakangi ambisi pemimpin meraih opini sampai masa jabatannya selesai.

## References

- Arens, A. A., & Loebbecke, J., K. 1999. *Auditing: An Integrated Approach*. 8<sup>th</sup> Edition. EnglewoodCliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Arens, et al. 2010. *Auditing and Assurance Services: An Integrated Approach*. 13<sup>th</sup> Edition. Pearson Prentice Hall.
- Bamber, E., Michael, & Richard, A. S. 1997. The Information Content of the Uncertainty-Modified Audit Report: Evidence from Bank Loan Officers. *Accounting Horizons*, 11(2), 1-11.
- BPK. 2012. Opini WTP Tidak Menjamin Entitas Bebas Korupsi. (<http://www.bpk.go.id>), diakses pada 27 Maret 2013.
- Capra, F. 2000. *Titik Balik Peradaban Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*. (Terjemahan M. Thoyibi). Yogyakarta: Yayasan Benteng Budaya.
- Ermawan, D. 2001. Analisis Persepsi Pemakai Informasi Akuntansi, Akuntan Bukan Akuntan Publik, Masyarakat Umum dan Akuntan Publik Terhadap Tugas Akuntan Publik. *Tesis*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Falk, H., Bernadette L., Stuart M., & Mohamed S. 1999. Auditor Independence, Self-interested behavior and Ethics: Some Experimental Evidence. *Journal of Accounting and Public Policy*, 18, 395-428.
- Fleak, S., & Wilson, E. 1994. The Incremental Information Content of the Going-Concern Audit Opinion. *Journal of Accounting Auditing and Finance*, 9, 149-169.
- Glen, et al. 2011. Perceptions and Misperceptions Regarding the Unqualified Auditor's Report by Financial Statement Preparers, Users, and Auditors. *Accounting Horizons*, 25(4), 659-684.
- Gray, G., & N. Ratzinger. 2010. Perception and Misperceptions Regarding the Unqualified Auditor's Report by Financial Statement Prepares, Users and Auditors. *Accounting Horizons*, 25(4), 659-684.
- Heritage, J. 1984. *Garfinkel and Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- Limpo, S. Y.. 1995. *Profil Sejarah, Budaya dan Pariwisata Gowa*. (Cet.I). Ujung Pandang: Intisari.
- Loudder, M. L., Khurana, I. K., Sawyers, R. B., Cordery, C., Johnson, C., Lowe, J., & Wunderle, R. 1992. The Information Content of Audit Qualifications. *Auditing: A Journal of Practice dan Theory*, 11, 69-82.
- Mautz, R. K., & Hussein A. S. 1961. *The Philosophy of Auditing*. Sarasota: American Accounting Association.
- Soeprapto, H. R. 2002. *Interaksionisme Simbolik*. Averroes Press: Malang.
- Setiawan, W. 2012. Pengaruh Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah di Indonesia. *Skripsi*. Semarang. Universitas Diponegoro.
- Siregar, S. R. 2012. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pertimbangan Opini Auditor atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. *Accounting Analysis Journal*. Semarang. Universitas Negeri Semarang.
- Tuanakotta, Theodorus M. 2010. *Akuntansi Forensik Dan Audit Investigatif*. Jakarta: Salemba Empat.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. 2004. Jakarta: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- Vivin et al. 2013. Persepsi Pengguna Laporan Keuangan atas Opini Audit. *Jurnal Akuntansi Aktual*, 2(2), 93-103.
- Walgito, B. 1997. *Pengantar Psikologi Umum*. Yogyakarta: Andi Offset.
- West, C., & Fenstermaker, S. 1993. *Power, Inequality and the Accomplishment of Gender; an Etnomethodological View*", in Paula England (ed.) *Theory on Gender/Feminism on Theory*. N.Y.: Aldine de Gruyter: 223-254.